

**Paweł Romaniuk**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
e-mail: romaniuk1@wp.pl

## ISTOTA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO A ZARZĄDZANIE POLITYKĄ INWESTYCYJNĄ SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

### Abstract

#### **The essence of public-private partnerships and the management of the investment policy of local governments**

Local government units in Poland are responsible for implementing a wide range of tasks that are usually associated with satisfying the basic needs of local communities. In addition, local governments are responsible for implementing processes involving local and regional development. However, the implementation of the tasks set largely conditioned by the financial possibilities that are made available to individual self-government units. In a situation where current spending consumes the largest part of the budget of local investment activity remains very limited. For help in such a situation, the legislature directs the contracting public-private partnership. Modern public-private partnership is a form of long-term, based on the principle of mutual trust – cooperation of the public sector with the private sector. The aim of such cooperation are the most common services provided, whose main task is the implementation of a public task with simultaneous benefit of the private sector. The idea of public-private partnership aims to achieve mutual benefits. On the one hand, is focused on delivering the key tasks of the public, on the other hand – on achieving commercial purposes.

**Key words:** management, public administration, local government, partnership, investment policy, cooperation

### Streszczenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce odpowiadają za realizację różnorodnych zadań, które najczęściej są związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społeczności lokalnych. Ponadto samorządy terytorialne odpowiadają za realizację procesów obejmujących rozwój lokalny oraz regionalny. Realizacja wskazanych zadań w dużej mierze jest jednak uwarunkowana możliwościami finansowymi, którymi dysponują poszczególne jednostki samorządowe. W sytuacji, kiedy wydatki bieżące pochłaniają większą część środków budżetowych, działalność inwestycyjna samorządów pozostaje bardzo ograniczona.

W takim wypadku dość ciekawym rozwiązaniem dla wzmacniania samorządowej polityki inwestycyjnej staje się korzystanie z formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Współczesne

partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą długotrwałej, opartej na zasadzie wzajemnego zaufania – współpracy w zarządzaniu sektora publicznego z sektorem prywatnym. Cel takiej współpracy to najczęściej świadczenie usług, których głównym przedmiotem jest realizacja zadania publicznego z jednoczesną korzyścią dla sektora prywatnego. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego zmierza do osiągnięcia wzajemnych korzyści. Z jednej strony skupia się na realizacji kluczowych zadań publicznych, z drugiej natomiast strony – na osiągnięciu celów komercyjnych.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, administracja publiczna, samorząd terytorialny, partnerstwo, polityka inwestycyjna, współpraca

## Wprowadzenie

Współcześnie funkcjonujące partnerstwo publiczno-prywatne stało się formą długookresowej współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. W ciągu ostatnich kilku lat sposób postrzegania zadań i misji publicznych, które są realizowane przez instytucje państwowe i samorządowe, uległ dużym przeobrażeniom. Zmianom tym niezmiennie pomogła transformacja ustrojowa z roku 1989, kiedy to administracja państwowa utraciła monopol na wykonywanie przypisanych jej zadań publicznych. Niezmiennie ważnym przykładem tych zmian były reformy terytorialne Polski, czego przejawem było powstanie samorządów terytorialnych, którym powierzyło się dużą część zadań publicznych. Powstały również samorządy zawodowe i gospodarcze, które otrzymały do realizacji część zadań publicznych [Biernat, 1994: 13–14].

Zmieniające się przepisy prawne czy zmiany organizacyjne powodują konieczność poszukiwania nowych i bardziej skutecznych sposobów rozwiązywania trudności i problemów, które wynikają przede wszystkim z nadmiernego rozbudowania zadań przypisanych administracji publicznej. Chodzi tutaj najczęściej o poszukiwanie takich nowych rozwiązań, które zmniejszają koszty funkcjonowania administracji publicznej.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w kontekście zarządzania polityką inwestycyjną samorządów terytorialnych. Ponadto autor wskaże także, odwołując się do własnego doświadczenia, rolę partnerstwa publiczno-prywatnego, coraz aktywniej wykorzystywanego w realizacji zadań publicznych przez samorządy lokalne, wraz z korzyściami płynącymi z takiej formy współpracy na podstawie obowiązującej literatury przedmiotu oraz z praktycznymi przykładami takich zachowań.

## Idea funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Dnia 28 czerwca 2005 roku w Polsce zaczęła obowiązywać pierwsza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Nowelizacja ustawy z dnia 19 grudnia

2008 roku skierowała swoje działania na zmianę konstrukcji prawnej, polegającą między innymi na tzw. prywatyzacji wykonawstwa, zgodnie z którą zadania inwestycyjne (np. budowlane) wykonuje partner prywatny. Kompetencje decyzyjne związane z odpowiedzialnością prawną w dużej mierze pozostają wciąż po stronie partnera publicznego, który jest odpowiedzialny za realizację zadań publicznych. W nowej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym każdy podmiot publiczny może się angażować w partnerstwo tylko w takim obszarze, w jakim się ono mieści w zakresie jego działalności oraz kompetencji. Trzeba przy tym pamiętać, że najczęściej ze względu na charakter podmiotów publicznych przedmiotem partnerstwa jest wykonywanie zadań publicznych [Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencji, 2008: 6].

Na uwagę zasługuje to, że znowelizowana ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma charakter ramowy, a także określa granice współpracy podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym. Ponadto ustawa ta stwarza możliwość demonopolizacji zadań publicznych, istnieje zatem realna szansa przekazania do realizacji podmiotom prywatnym nie tylko zadań o charakterze inwestycyjnym. Dotyczy to także przekazania do realizacji każdego zadania publicznego. Warunkiem jest jednak wybór partnera prywatnego, co odbywa się zgodnie z procedurami określonymi w przedmiotowej ustawie.

Partnerstwem publiczno-prywatnym, zgodnie z obowiązującym prawem, jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, która oparta jest na podziale zadań i ryzyka między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym [*Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz.U. 2009 Nr 19, poz. 100 ze zm.]. Partnerstwo publiczno-prywatne służy do realizacji zadań publicznych. Podkreślenia wymaga fakt, iż słowa „zadania” z art. 1 ust. 2 *Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* nie należy utożsamiać tylko i wyłącznie z zadaniami publicznymi. Tym samym obowiązująca ustawa wskazuje, że podmioty publiczne uzyskują możliwość realizacji przedsięwzięć, które znajdują się poza sferą użyteczności publicznej. W literaturze przedmiotu podnosi się, że nie ma zgodności co do ustalenia jednolitego zakresu pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego [Zysnarski, 2007: 7–10]. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego w szerokim ujęciu jest związane z mnogością rozwiązań praktycznych, podejmowanych na podstawie różnorodnych aktów prawnych, dających się jednak sprowadzić do pewnej ogólnej metody realizacji zadań publicznych przy zaangażowaniu sektora prywatnego [Kornberger-Sokołowska, red., 2008: 11].

Podjmując próbę zdefiniowania partnerstwa publiczno-prywatnego, ustawodawca wskazał w znowelizowanej ustawie zasady, na jakich musi się opierać współpraca między stronami umowy, a zatem:

- współpraca musi być zawiązana między podmiotami, które w ustawie określono jako podmiot publiczny i partner prywatny (art. 2 ustawy o PPP);
- współpraca musi się opierać na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 7 ustawy o PPP);
- współpraca musi zmierzać do realizacji zadania publicznego;

- przystąpienie do współpracy musi być poprzedzone zamieszczeniem przez podmiot publiczny ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 5 ustawy o PPP);
- wybór partnera prywatnego musi zostać dokonany na zasadach określonych w przepisach (art. 4 ustawy o PPP);
- zapisy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym muszą zawierać te postanowienia, które zostały określone w przedmiotowej ustawie, dotyczące na przykład skutków nienależytego wykonania lub niewykonania zobowiązania, w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego lub spółki [Kornberger-Sokołowska, red., 2008: 11].

W świetle znowelizowanej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, którym zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o PPP może być:

- budowa, modernizacja lub remont obiektu budowlanego;
- świadczenie usług – najczęściej to usługi z zakresu użyteczności publicznej (np. transport lokalny czy usługi wodno-kanalizacyjne na terenie jednostki samorządu terytorialnego);
- wykonywanie dzieła czy wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność publiczną;
- inne świadczenie związane z utrzymaniem składnika majątkowego, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego, lub z zarządzaniem tym składnikiem.

Powyższą definicję partnerstwa publiczno-prywatnego uzupełnia umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym zobowiązująca partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub w części wydatków na jego realizację albo poniesienia ich przez osobę trzecią. Podmiot publiczny natomiast się zobowiązuje do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia. Najczęściej takim zobowiązaniem jest wniesienie wkładu własnego do realizowanego przedsięwzięcia.

Stronami umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zgodnie z obecnie obowiązującym ustawodawstwem, jest podmiot publiczny określany jako jednostka sektora finansów publicznych (ustawa o finansach publicznych) albo osoba prawna od niej zależna oraz partner prywatny, będący przedsiębiorcą krajowym lub zagranicznym. Należy zaznaczyć, iż ustawodawca nie wskazał bezpośrednio przepisów, według których należy interpretować pojęcie przedsiębiorcy. W związku z czym trzeba przyjąć, iż partnerem prywatnym może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, która wykonuje we własnym imieniu zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz się zajmuje poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin ze złóż, a także działalnością zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły [*Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm].

Formuła obejmująca partnerstwo publiczno-prywatne nie jest też pozbawiona wad, które są dość widoczne w kontekście zastosowania jej przez sektor

samorządowy, gdzie nadal istnieją bariery natury mentalnej. Wciąż można zaobserwować niechęć społeczeństwa oraz instytucji publicznych do realizacji przedsięwzięć łączących sektor publiczny z sektorem prywatnym. Można zauważyć chociażby wiele sygnałów, które wskazują, że taka aktywność niejednokrotnie jest odbierana jako mechanizm mało przejrzysty, niejasny oraz narażony na korupcję. Co więcej, kierownictwo samorządów lokalnych nierzadko dość ostrożnie podchodzi do podejmowania decyzji długookresowych. Przejawem takiego podejścia może być to, iż władze samorządowe pełnią swoją funkcję często tylko jedną kadencję, choć zdarzają się przypadki, że władza może być sprawowana przez wiele kadencji. Taka sytuacja zmusza partnerów prywatnych, którzy angażują się w realizację zadań opartych na partnerstwie publiczno-prywatnym, do uwzględniania ryzyka politycznego, związanego ściśle ze zmianą osób decyzyjnych we władzach samorządowych. Często widoczna jest przy takich roszadach zmiana w postrzeganiu istotności realizacji przedsięwzięcia opartego na partnerstwie publiczno-prywatnym, a co za tym idzie – pogorszenie klimatu inwestycyjnego związanego z danym zadaniem [Tomaszewski, 2006: 217–219].

Widać również obawy związane z utratą kontroli nad majątkiem publicznym (komunalnym) i dosyć często się pojawia przeświadczenie, iż samorząd lokalny straci możliwość kontroli nad realizacją takiego przedsięwzięcia na rzecz partnera prywatnego. Należy jednak pamiętać, iż działania kontrolne przypisane są podmiotowi publicznemu, który ma pełną wiedzę na temat podejmowanych decyzji i działań. Kolejną widoczną przeszkodą związaną z oceną wspólnych działań łączących partnera publicznego z partnerem prywatnym okazuje się brak poparcia społecznego dla pomysłu stosowania odpłatności za usługi publiczne. Jest to oczywiście całkowicie sprzeczne z oczekiwaniami ze strony partnera prywatnego, któremu zależy, aby cena za tego typu przedsięwzięcia była jak najwyższa, gdyż wtedy uzyskuje dany poziom zysku. Inaczej to wygląda chociażby w wypadku organizacji pozarządowych, które nawet w swojej konstrukcji prawnej – określonej w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – jednoznacznie wskazują, że swoją działalność prowadzą nieodpłatnie. Kolejnym argumentem przeciw partnerstwu publiczno-prywatnemu są różnice w kosztach uzyskania kapitału zarówno przez partnera publicznego, jak i prywatnego. Pojawiają się głosy, iż przedsięwzięcia finansowane ze środków podmiotów prywatnych bywają często droższe niż zaciągane kredyty i zewnętrzne zobowiązania przez sektor publiczny.

## Sposoby zawierania umów o partnerstwie publiczno-prywatnym

Możliwości realizacyjne związane z partnerstwem publiczno-prywatnym z każdym rokiem są coraz większe i coraz więcej samorządów lokalnych decyduje się na skorzystanie z tej formy realizacji zadań publicznych.

Jeżeli przyjmie się za kryterium charakter świadczeń wykonywanych w ramach partnerstwa przez samorządy lokalne, można wyróżnić kilka rodzajów umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Do najczęściej spotykanych zaliczają się:

- **Eksploatacja i utrzymanie** (OM – *Operation & Maintenance*). Jest to przedsięwzięcie, w którym podmiot publiczny zawiera z partnerem prywatnym umowę, na podstawie której partner prywatny zajmuje się utrzymaniem i eksploatacją obiektu publicznego. Infrastruktura pozostaje własnością publiczną, podmiot prywatny natomiast zapewnia jedynie jej sprawną obsługę, a także pokrywa koszty utrzymania, pobierając z tego tytułu wynagrodzenie w formie określonej w umowie.
- **Projektowanie i budowa** (BD – *Design & Build*). Ten wariant umowy obejmuje zawarcie porozumienia podmiotu publicznego z prywatnym, zgodnie z którym partner zobowiązuje się do zaprojektowania, a także wybudowania obiektu przeznaczonego następnie do świadczenia przez jednostkę publiczną usług użyteczności publicznej. Po zakończeniu budowy powstały obiekt przechodzi na własność podmiotu publicznego, który następnie go utrzymuje oraz eksploatuje.
- **Projektowanie, budowa i eksploatacja** (DBO – *Design & Build & Operation*). W tej formule partnerstwa jednostka publiczna powierza w zawartej umowie partnerowi prywatnemu zaprojektowanie, wybudowanie oraz eksploatację obiektu użyteczności publicznej w ciągu określonego czasu.
- **Dzierżawa i sprzedaż** (*Lease & Purchase*). W takiej sytuacji partner prywatny zobowiązuje się do zaprojektowania, wybudowania i sfinansowania budowy obiektu. Po jego ukończeniu natomiast oddaje ten obiekt jednostce sektora finansów publicznych w dzierżawę lub najem, a jednostka płaci partnerowi prywatnemu określony czynsz. Ten rodzaj umowy nie jest popularny, ale występuje w sytuacjach, kiedy jednostka samorządowa w danym roku budżetowym nie ma wolnych środków niezbędnych do wybudowania obiektu użyteczności publicznej.
- **Okresowa prywatyzacja** (*Temporary Privatization*). Umowa w tym modelu polega na przeniesieniu własności istniejącego obiektu na podmiot prywatny, którego głównymi zadaniami są przeprowadzenie modernizacji oraz rozbudowa obiektu. Zmodernizowany obiekt jest przez partnera prywatnego eksploatowany, czerpie on korzyści przez okres wskazany w umowie, konieczny do osiągnięcia zwrotu nakładów przez niego poczynionych. Następnie po zakończeniu wyznaczonego okresu partner prywatny jest zobowiązany zwrócić własność rzeczy podmiotowi publicznemu.
- **Budowa, przekazanie i eksploatacja** (BTO – *Build & Transfer & Operate*). W omawianym wariantcie partner prywatny zobowiązany jest do budowy i finansowania obiektu. Po ukończeniu budowy natomiast podmiot prywatny przenosi własność obiektu na podmiot publiczny, od którego następnie go dzierżawi. Dzierżawa trwa tak długo, aż



osiągnięciu zwrot zainwestowanych środków finansowych i planowane zyski.

- **Projektowanie, budowa, finansowanie i eksploatacja** (DBFO – *Design & Build & Finance & Operate*). Jest to przykład umowy oznaczający całkowitą prywatyzację usług użyteczności publicznej. W tym wariantcie partner prywatny projektuje, buduje (modernizuje), finansuje, eksploatuje obiekt stanowiący jego własność oraz zarządza nim. Partner prywatny ustala również wysokość opłat za świadczone usługi oraz czerpie korzyści. W tym przypadku podmiot publiczny właściwie reguluje tylko warunki prowadzenia przez partnera prywatnego określonej działalności [Antoniuk, 2009: 116–121].

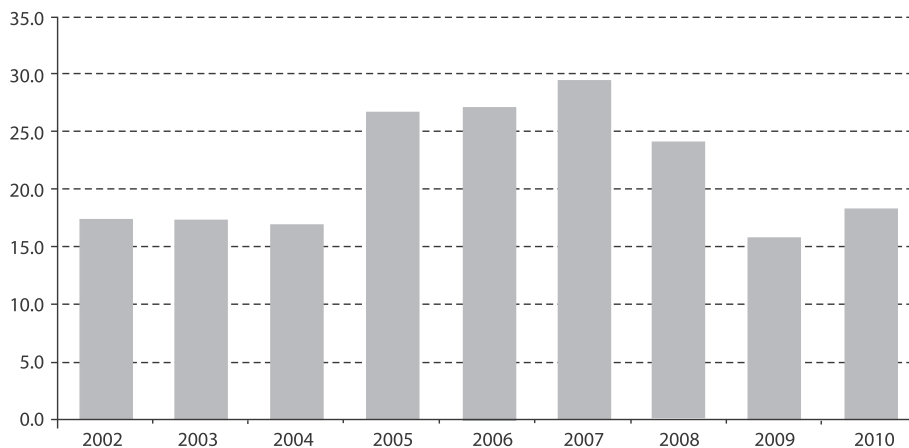
Ustawodawca nie wskazuje jednego z możliwych wariantów umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które powinny być realizowane przez strony umowy. Zakreśla jedynie ogólne ramy umowy partnerstwa publiczno-prywatnego. Dlatego też realizacja wyboru formuły partnerstwa została pozostawiona stronom umowy.

## Zadania jednostek samorządu terytorialnego nadające się do realizacji w formule PPP na przykładzie UE

Katalog zadań publicznych, które można z dużym powodzeniem realizować w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, jest bardzo rozbudowany. Każde zadanie publiczne, niezależnie od obszaru (infrastruktura, oświata, zdrowie czy energetyka), jeżeli wydaje się inwestycyjnie uzasadnione, może być realizowane w ramach działania partnerstwa publiczno-prywatnego. W państwach członkowskich Unii Europejskiej formuła partnerstwa publiczno-prywatnego pojawia się często w sektorach transportu drogowego (Wielka Brytania, Hiszpania, Irlandia), budynków publicznych (Wielka Brytania i Francja) oraz w obszarze ochrony środowiska, związanym z uzdatnianiem wody, oczyszczaniem ścieków, gospodarowaniem odpadami czy rewitalizacją przestrzeni publicznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne wykorzystuje się do realizacji zadań publicznych w wielu krajach na świecie. Coraz trudniej jest znaleźć region świata, w którym model partnerstwa publiczno-prywatnego nie był bądź nie jest realizowany.

Jak pokazuje wykres 1, wartość europejskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego wzrosła minimalnie w stosunku do roku 2009 (15,8 mld euro) oraz wyznaczyła wzrostowy trend rozwoju. Wartość rynku tej formuły w Europie w 2010 roku jest wciąż niższa niż w latach 2005–2007, kiedy jej wartość wynosiła powyżej 25 mld euro rocznie. W 2010 roku było 112 projektów zamkniętych, a rok wcześniej było ich więcej – 118. Trzeba też wskazać, iż średnia wartość projektu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w 2010 roku wyniosła 163 mln euro, natomiast w 2009 roku średnia wartość takiego projektu to 91 mln euro.



Wykres 1. Wartość zamkniętych finansowo projektów PPP w Europie w latach 2002–2010 (w mld euro)

Źródło: opracowanie na podstawie *Market Update – Review of the European PPP Market in 2010*, EIB EPEC, 2010, s. 3, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf> [dostęp: 04.2011].

Inicjatywy z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane są w bardzo zróżnicowanym stopniu. Niewątpliwie wciąż liderem takiej formuły pozostaje Wielka Brytania, która w ten sposób finansuje i buduje na przykład szkoły, szpitale, drogi, linie kolejowe, odcinki londyńskiego metra, budynki instytucji rządowych. Z drugiej strony formuła partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej rozwija się dosyć wolno i stanowi około 4% wszystkich inwestycji publicznych.

W obliczu wciąż możliwego kryzysu finansowego partnerstwo publiczno-prywatne jawi się jako ważne uzupełnienie polityki inwestycyjnej zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce. Działania te są widoczne szczególnie w obszarze budowy polskiej infrastruktury transportowej. Ostatnim osiągnięciem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego jest przygraniczny odcinek autostrady A2. Należałoby zachęcić, aby ta formuła była wykorzystywana także w mniejszych działaniach inwestycyjnych, których w Polsce jest zdecydowanie najwięcej [Orłowski, 2011: 9–13]. Poza wymienioną już infrastrukturą transportową formuła partnerstwa publiczno-prywatnego predysponowana jest do wielu innych obszarów. Najczęściej chodzi tutaj o zadania kosztowne, które są dosyć ważne społecznie i gospodarczo, w stosunku do których sektor publiczny nie potrafi podjąć odpowiednich działań, nie narażając się przy tym opinii publicznej. Partnerstwo publiczno-prywatne jednak może również pełnić funkcję interwencyjną. Dotyczy to akcji pomocniczej, w której może ratować sektor publiczny w obszarze zadań coraz częściej narzucanych przez nowe regulacje unijne czy krajowe. W tym obszarze możliwości wykorzystujące tę formułę są bardzo duże, począwszy od budowania przedszkoli, poprzez wybrane formy aktywności w sferze edukacji



oraz zdrowia, kończąc na tzw. e-usługach. Dlatego też należy coraz aktywniej wykorzystywać możliwości wynikające ze współpracy z sektorem prywatnym, który ma do zaoferowania zdecydowanie szybszy proces decyzyjny, rynkowy wymiar gospodarowania pieniędzmi, niczym nieograniczony model zaangażowania w projekt czy prostotę motywacyjną w działaniach.

Przeprowadzone sukcesywnie analizy rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce pokazują, iż samorządy najczęściej sięgają po tę formułę, gdy coraz odważniej planują realizację inwestycji w zakresie szeroko pojętej infrastruktury sportowej. Dotyczy to zarówno małych gmin (poniżej 10 000 mieszkańców), jak i dużych miast (np. Kraków, Poznań czy Wrocław). Partnerstwo publiczno-prywatne najczęściej skierowane jest na budowę nowej infrastruktury, głównie basenów (43% wszystkich obiektów) i kompleksów sportowo-rekreacyjnych [Kosikowski, Salacha, red., 2012: 178–182].

Na podstawie przyjmowanych kontraktów na zarządzanie, dotyczących najczęściej kontraktów menedżerskich, partnerzy prywatni ponoszą całkowitą prawną odpowiedzialność za eksploatację, a także za utrzymanie publicznego systemu infrastruktury lub wykorzystywanego urządzenia według podpisanych porozumień zawartych z sektorem publicznym. Coraz częściej, a wszystko zależy od precyzyjnych zapisów w umowie, za wykonywaną pracę – zarządcy prywatni mogą otrzymać zapłatę pochodzącą ze środków publicznych. Wielkość takiego wynagrodzenia uzależniona jest od uzyskanych wyników, które mierzone bywają w tzw. miernikach fizycznych. Dotyczyć to może chociażby ilości przetworzonej wody w oczyszczalniach ścieków lub utrzymania wysokich standardów jakości wody. Obserwuje się także tendencję, że partnerzy prywatni zarządzający zadaniami publicznymi przyjmują na siebie koszty ryzyka związane z odpowiedzialnością prawną. Najczęściej odnosi się ona do nieprzestrzegania przyjętych norm ilościowych oraz jakościowych. Dlatego też tak ważne staje się przygotowanie właściwej umowy, scalającej prawa i obowiązki zarówno podmiotu publicznego, jak i prywatnego, w której określony zostanie podział zadań, przyjętych kompetencji oraz wyznaczonego ryzyka.

Obecnie dosyć innowacyjne wydają się te projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, które oprócz finansowania prywatnego zakładają również udział (partycypację) środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej (tzw. projekty hybrydowe). Dotacje rozwojowe finansowane z funduszy europejskich w formule partnerstwa publiczno-prywatnego dają szansę na realizację przedsięwzięć publicznych, które bez dofinansowania unijnego byłyby nieopłacalne lub niemożliwe. Środki pomocowe ograniczają przy tym obciążenia podmiotów prywatnych, zmniejszając ich zapotrzebowanie na kredyty inwestycyjne. W sytuacji jednak, gdyby był on rzeczywiście potrzebny, udział Unii Europejskiej, poprzez finansowanie przedsięwzięcia z funduszy strukturalnych, zdecydowanie uwiarygodniłby projekt wobec instytucji finansujących taką inicjatywę.

Należy zaznaczyć, iż w Polsce przygotowywano mało projektów, które otrzymały dofinansowanie ze środków unijnych. Niemniej wartość tych projektów przekroczyła 5 mld zł. Są to cztery projekty związane ze spalarnią odpadów. Znajdują się one na liście projektów kluczowych Programu Operacyjnego Infrastruktura

i Środowisko, których łączny koszt przekroczył 4,4 mld zł, a wnioskowane dofinansowanie z Unii Europejskiej wynosiło ponad 1,5 mld zł. Samorządy terytorialne dość odważnie i chętnie zgodziły się na realizację projektów hybrydowych, gdyż projekty te nie mogły zwiększać długu publicznego, a własność obiektu musiała pozostać publiczna. Samorząd natomiast musiał zachować strategiczną kontrolę nad jakością i cenami usług świadczonych w spalarni [Kosikowski, Salacha, red., 2012: 180–183]. Podobną formę projektu hybrydowego opartą na formule partnerstwa publiczno-prywatnego zastosowano też w budowie Term Gostyńskich.

Ciekawą propozycją wykorzystania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego stał się rozwój sieci szerokopasmowego dostępu do internetu, dość intensywnie wspierany przez Unię Europejską. Według zapisów Europejskiej Agendy Cyfrowej, będącej jednym z siedmiu filarów Strategii Europa 2020, mieszkańcy całej Unii Europejskiej do 2020 roku będą mieli dostęp do szybkiego internetu. Mowa jest o przepustowości 30–40 Mb/s. Natomiast co najmniej połowa europejskich gospodarstw domowych będzie miała wówczas dostęp do internetu o przepustowości, która ma przekroczyć 100 Mb/s. Dowodzi to dużego zaangażowania Unii Europejskiej w rozwój szerokopasmowego dostępu do internetu z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, co jest niewątpliwym bodźcem rozwojowym i innowacyjnym. Ponadto dużemu przyspieszeniu prac związanych z budową sieci światłowodowych w Polsce sprzyja przyjęcie *Ustawy z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* [Dz.U. z 2015 r. poz. 880 ze zm.]. Zgodnie z zapisami tej ustawy głównym filarem rozwijającym sieć szerokopasmową ma być przede wszystkim powierzenie samorządom lokalnym roli inwestora na rynku telekomunikacyjnym. Chodzi tutaj zarówno o etap projektowania i budowania sieci, jak i świadczenie usług telekomunikacyjnych. W polskim prawie od niedawna zadania związane z szeroko rozumianą telekomunikacją należą do zadań własnych samorządów gmin o charakterze użyteczności publicznej [*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 2015 r. poz. 1515]. Zapisane w *Ustawie o samorządzie gminnym* obowiązki związane z działalnością w zakresie telekomunikacji z powodzeniem mogą być powierzone do realizacji podmiotom prywatnym na podstawie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Takie możliwości są szczególnie cenne do wykorzystania w sytuacji niedoinwestowania polskiej infrastruktury – można bowiem uzyskać dofinansowanie ze środków unijnych o wartości ponad 1 mld euro.

## Działalność inwestycyjna gmin a partnerstwo publiczno-prywatne

Samorządy gminne pełnią ważną funkcję inwestycyjną. Rozwój gmin i całych społeczności lokalnych w dużej mierze zależy od inwestycji, które przyczyniają się do korzystnych zmian w funkcjonowaniu i zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. Funkcja ta zawarta jest w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w ustawach szczegółowych. Zgodnie z zapisami art. 164 ust. 3

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego [*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.]. Choć formuła ta nie rozstrzyga o rzeczywistym podziale zadań publicznych, to wyznacza gminie główną funkcję inwestycyjną. Rola ta oraz ustawowy zakres realizowanych przez gminę zadań publicznych powodują, iż dla ich prawidłowego i poprawnego wykonywania potrzebne są odpowiednie środki finansowe. Gmina musi je przeznaczać nie tylko na wydatki wynikające z bieżącej działalności, ale także na wszelkie inwestycje, które związane są z przypisanymi jej kompetencjami i zadaniami. Wskazanie głównych różnic między wydatkami bieżącymi a inwestycyjnymi umożliwia dokonanie prawidłowej oceny ryzyka pojawienia się deficytu budżetowego w gminie. Finansowanie wydatków bieżących środkami pochodzącymi z deficytu nie ma uzasadnienia ekonomicznego, gdyż może doprowadzić do nadmiernego zadłużenia, co nie jest dla samorządu działaniem pożądanym. Dokonanie podziału na wydatki bieżące i majątkowe jest zasadne, gdyż wymaga się, aby dochody bieżące miały możliwość pokrywania wydatków bieżących samorządu. Taka sytuacja występuje chociażby w Niemczech. Polska w tych działaniach nie jest osamotniona, gdyż zasada równoważenia części bieżącej budżetu samorządów terytorialnych została wprowadzona na mocy przepisów art. 242 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* [Dz.U. 2013 poz. 885 ze zm.].

Najczęściej deficyt łączy się z nadmiernymi wydatkami bieżącymi i jest traktowany jako niekorzystne zjawisko. Natomiast w sytuacji, kiedy występuje on w wyniku podejmowania działań inwestycyjnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, stanowi ważny impuls do rozwoju. Pojawiająca się więc potrzeba podejmowania dużej liczby inwestycji jest szczególnie dostrzegalna w samorządach, które posiadają wieloletnie zapóźnienia na przykład w gospodarce wodno-kanalizacyjnej, budowlanej czy drogownictwie. Stąd wymuszone zostają działania dotyczące inwestycji infrastrukturalnych, które bez wątpienia wymagają jednakże wyjątkowo dużych nakładów finansowych.

Szczególnie od 2004 roku – czyli od włączenia Polski w struktury Unii Europejskiej – obserwuje się dynamiczny przyrost inwestycji samorządowych. Działania inwestycyjne samorządów terytorialnych mogą być współfinansowane z różnych inicjatyw pomocowych. Należą do nich między innymi: Regionalne Programy Operacyjne, przygotowane na poziomie 16 województw, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, realizowany przez pięć najbiedniejszych województw Polski Wschodniej: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie. W związku z nadmiernym opóźnieniem inwestycyjnym oraz zwiększeniem się możliwości wykorzystywania środków pomocowych z Unii Europejskiej obserwuje się bardzo duży wzrost inwestycji samorządowych, mający pozytywny wpływ (ekonomiczny, społeczny, kulturowy) na rozwój poszczególnych regionów. W latach 2005–2009 poziom inwestycji podejmowanych przez samorządy terytorialne w Polsce miał tendencję wzrostową. W samym 2005 roku poziom inwestycji samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł nieco

ponad 134 euro. Już cztery lata później – w 2009 roku – poziom inwestycji natomiast sięgał 262 euro. Taki wzrost o prawie 190% we wskazanym okresie ewidentnie pokazuje dynamikę poziomu inwestycji podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego [Markowska-Bzducha, 2010: 5–11]. W każdym kolejnym roku jednostki samorządu terytorialnego coraz większe kwoty przeznaczały na infrastrukturę. Dla przykładu sama Warszawa w 2009 roku wydała na inwestycje infrastrukturalne prawie 4 mld zł. Osiągnięty przez m.st. Warszawę rezultat pozwolił w działaniach inwestycyjnych wyprzedzić chociażby słynną spółkę KGHM Polska Miedź SA i stać się największym inwestorem w Polsce. Z kolei Wrocław zrealizował program inwestycyjny na poziomie 860 mln zł, większy zatem niż program inwestycyjny wdrażany przez spółkę paliwową Orlen SA [Cydejko, Karnaszewski, 2011: 18–19].

Trzeba także mocno zaakcentować, iż gminy, które chcą wykorzystywać środki unijne, muszą pamiętać o zabezpieczeniu budżetu danego przedsięwzięcia tzw. wkładem własnym. W budżetach samorządów terytorialnych dość często się pojawiają problemy ze zbilansowaniem dochodów i wydatków, a proces pokrywania kosztów inwestycji infrastrukturalnych może się odbywać poprzez dodatkowe zadłużenie, przyczyniające się niestety do wzrostu deficytu budżetowego. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 89 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Trzeba jednak pamiętać, iż wskazana forma finansowania deficytu może prowadzić do wzrostu państwowego długu publicznego. Wynika to z zapisów art. 72 ust. 1 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, mówiących, iż państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
  - wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych;
  - uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem [*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.].

Konsekwencją prowadzenia przez samorządy takiej polityki inwestycyjnej był wzrost nie tylko ich zadłużenia, ale także zadłużenia państwa. Należy jednak zaznaczyć, że wzrost poziomu długu jednostek samorządów terytorialnych to nie podstawowa przyczyna gwałtownego wzrostu zadłużenia całego sektora publicznego. Dług samorządów miał raczej znaczenie marginalne w porównaniu z innymi czynnikami, które znacząco wpłynęły na poziom długu publicznego. Niemniej bez prowadzenia polityki inwestycyjnej o charakterze polityki lokalnej i regionalnej nie byłoby mowy o rozwoju wszystkich wspólnot samorządowych, które, aby sięgnąć po środki unijne, musiały dodatkowo zaciągnąć kredyty bankowe lub pożyczki.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwiło wdrożenie przez partnera prywatnego systemu zarządczego nad zadaniami publicznymi. Partner ten stopniowo łagodzi skutki zadłużenia się samorządów terytorialnych. Może też przejmować do wykonania sporą część zadań, które nie zawsze mogą być realizowane przez podmiot publiczny (m.in. ze względu na brak środków finansowych, małą aktywność osób zarządzających czy zbyt zawile procedury sięgania po środki zewnętrzne).

Należy też zauważyć, iż poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nieustannie wzrasta. Jest to efekt wspomnianego wyżej procesu zapewnienia wkładu własnego na realizację projektów inwestycyjnych, realizowanych w poprzednim okresie programowania na lata 2007–2013. Także i w obecnym okresie finansowym Unii Europejskiej na lata 2014–2020 duża jest szansa na otrzymanie przez samorządy lokalne nie mniejszych środków finansowych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych (najczęściej tych o charakterze projektów infrastrukturalnych). Przyjęta przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w 2009 roku oraz później kilkakrotnie już nowelizowana ustawa o finansach publicznych jednoznacznie wskazuje, że o możliwościach rozwojowych polskich samorządów będzie decydować przede wszystkim bieżący poziom nadwyżki finansowej. Występujący jednak od pewnego czasu w budżetach samorządów terytorialnych bieżący deficyt może skutecznie ograniczać potencjał rozwojowy i inwestycyjny. Dlatego też do dalszego rozwoju inwestycyjnego jednostek samorządów terytorialnych potrzebne jest zaangażowanie kapitału prywatnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

W roku 2009 w Biuletynie Zamówień Publicznych ukazało się 41 ogłoszeń. Osiem z nich dotyczyło procedury wyłonienia partnera prywatnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, pozostałe 33 ogłoszenia natomiast obejmowały wybór koncesjonariusza. Kolejne lata 2010–2012 wskazują jednoznacznie na pewien wzrost zainteresowania tą formą współpracy, a potem niewielki spadek. Tabela 1 ujmuje wartości w czterech kolejnych latach.

Tabela 1

Liczba ogłoszeń dotycząca przedsięwzięć w latach 2009–2012

Formuła realizacji przedsięwzięcia	Lata realizacji				Łącznie
	2009	2010	2011	2012	
Partnerstwo publiczno-prywatne	8	22	18	19	67
Koncesja	33	39	24	42	138
Ogółem (poszczególne lata)	41	61	42	61	205

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Herbst (2013), *Rynek PPP w Polsce, warsztaty sektorowe PPP Ochrona zdrowia*, 8 kwietnia 2012, Warszawa, s. 2.

W roku 2010, co wskazuje tabela 1, liczba ogłoszeń zawarta w Biuletynie Zamówień Publicznych wzrosła do 61. Jedni mogliby uznać tę liczbę za małą, a inni – za dość dużą. Trzeba jednak zauważyć, iż uwzględniając czas niezbędny

do merytorycznej organizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego – to satysfakcjonujące wyniki. Efektem tego był widoczny w 2010 roku wzrost na rynku zamówień publicznych dla formuły partnerstwa publiczno-prywatnego sięgający prawie 175% w stosunku do 2009 roku. W następnym roku liczba ogłoszeń zmniejszyła się do 42, powodując realny spadek prowadzonych postępowań o około 30%. Jedną z przyczyn takiego stanu można upatrywać w powściągliwości władz samorządowych w zakresie prowadzenia polityki inwestycyjnej, co wynikało z kalendarza wyborczego (21 listopada 2010 roku odbyły się wybory samorządowe).

Niewielkie ożywienie na rynku partnerstwa publiczno-prywatnego nastąpiło dopiero w roku 2012, kiedy prowadzono 61 postępowań, co stanowiło wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 42%.

Łącznie w latach 2009–2012 w Biuletynie Informacji Publicznej pojawiło 205 ogłoszeń. Nie wszystkie projekty jednak realizowano. Najczęstszym powodem tej sytuacji były pojawiające się błędy formalno-prawne. Na tle liczby zamieszczonych ogłoszeń dotyczących wyboru partnera prywatnego, w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, dość skromnie przedstawia się liczba umów zawartych do realizacji. W omawianym okresie podpisano łącznie 29 umów. W stosunku do liczby zamieszczonych ogłoszeń całkowita liczba podpisanych umów wynosiła niecałe 15%. Wskazuje to ewidentnie, iż partnerstwo publiczno-prywatne dopiero zaczyna się w Polsce rozwijać.

Większość jednostek samorządu terytorialnego charakteryzuje się zdecydowanie niskim potencjałem inwestycyjnym i rozwojowym. W ciągu omawianych lat ponad połowa z nich miała ujemną wielkość potencjału. Na omawiany potencjał miały wpływ po stronie dochodowej: wielkość rocznych dochodów budżetowych, kwota nadwyżki z lat poprzednich czy chociażby środki finansowe uzyskane w tytułu prywatyzacji (tych było najmniej). Natomiast po stronie wydatkowej największą część stanowiły koszty obsługi zadłużenia oraz wysokość wydatków bieżących. Zdecydowanie jednak za wcześnie na dokonywanie oceny, która ze względu na wciąż małą liczbę zawartych umów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego nie pozwala na przeprowadzenie precyzyjnej analizy zależności pomiędzy potencjałem inwestycyjnym a chęcią samorządów terytorialnych do zawierania przedmiotowych umów z partnerami prywatnymi.

Trzeba jednak pamiętać, iż zmniejszenie tempa realizowanych inwestycji mogło być również podyktowane czynnikami mikroekonomicznymi, które się przyczyniły do spadku tempa wzrostu gospodarczego Polski. Rezultat ten był dość wyraźny w drugiej połowie 2012 roku. Wtedy to cała gospodarka Polski zwolniła do wzrostu PKB na poziomie 1,4% rok do roku w III kwartale, podczas gdy w całym 2012 roku wzrost ten wyniósł jedynie 1,9%. W tym okresie samorządy terytorialne ograniczały inwestycje, które zmniejszyły się w III kwartale 2012 roku aż o prawie 24% rok do roku [Ministerstwo Finansów, 2013/1: 12], a w IV kwartale o prawie 19% rok do roku [Ministerstwo Finansów, 2013/2: 14].

Ważnym argumentem związanym z poszukiwaniem nowych źródeł finansowania przez samorządy terytorialne działalności inwestycyjnej może się stać nowa perspektywa Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Trzeba przy tym



pamiętać, iż będzie to ostatnia szansa na pozyskanie tak dużej ilości środków finansowych przeznaczonych na szeroko rozumianą infrastrukturę. Pojawiająca się coraz częściej duża presja, związana z obniżeniem partycypacji środków unijnych przeznaczonych na działania inwestycyjne, będzie zmuszać samorządy do większej dyscypliny finansowej. Dyscyplina ta zależy od zdolności samorządów terytorialnych do zapewnienia tzw. wkładu własnego w finansowanie inwestycji. Kwestia ta została poddana analizie, którą przeprowadziła Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych [Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2013: 3–11]. Dlatego też spośród małej liczby sposobów, które pozwolą na utrzymanie dużego tempa wzrostu gospodarczego realizowanego przez gminy, pomocne może być wykorzystanie współpracy partnera publicznego z prywatnym. Byłoby to uzasadnione merytorycznie i biznesowo, pod warunkiem że właściwy rozkład ryzyka wraz z odpowiedzialnością za dane przedsięwzięcie byłby skierowany na podmiot, który potrafiłby nim lepiej zarządzać.

## Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne w przyszłości może się stać antidotum na negatywne skutki ograniczenia poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Tutaj dość istotnym impulsem do zwiększenia liczby projektów realizowanych w ramach partnerstwa-publicznego może być także poprawa ich efektywności i rentowności. Takie działania wymagają zarówno od władz lokalnych, jak i rządu wprowadzenia polityki informacyjnej, która mogłaby skutecznie promować taką formę współpracy. Należałoby również dokonać sklasyfikowania w prawie polskim wydatków, które łączą partnerstwo publiczno-prywatne z kategorią wydatków inwestycyjnych, a nie bieżących.

Inwestycje infrastrukturalne o charakterze zadań wodno-kanalizacyjnych i drogowych są najbardziej oczekiwane we wspólnotach samorządowych. Także dość dużą przeszkodą w wykorzystywaniu finansowania projektów inwestycyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest spora niechęć organów władzy publicznej na wszystkich jej poziomach do bezpośredniej współpracy z sektorem prywatnym. Niechęć ta wynika szczególnie z obawy przed działaniami korupcyjnymi, stąd konieczna staje się istotna zmiana podejścia organów władzy samorządowej, jako podmiotu realizującego najwięcej przedsięwzięć inwestycyjnych, do instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne, jak każde inne przedsięwzięcie gospodarcze, wymaga też promocji. Potrzebna jest ona zwłaszcza do aktywnego upowszechniania partnerstwa publiczno-prywatnego zarówno w całej administracji, jak i wśród przedsiębiorców.

Tematyka związana z partnerstwem publiczno-prywatnym stała się w ostatnim czasie jednym z najczęściej poruszanych obszarów w kontekście działalności inwestycyjnych samorządów lokalnych. Fundamentalną rolę w rozwoju samorządów i atrakcyjności inwestowania w niej przyszłych inwestorów odgrywa zdolność rozwojowa, która jest mierzona wielkością potencjału inwestycyjnego.



Wprowadzona nowelizacja ustawy o finansach publicznych zmieniła pewne zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Po dokonanych zmianach od roku 2014 roku o zdolności inwestycyjnej jednostek samorządów terytorialnych decyduje wysokość wygenerowanej nadwyżki finansowej. Wielkość osiągniętej nadwyżki w ostatnich latach jednak zdecydowanie się zmniejsza, tym samym ogranicza się potencjał inwestycyjny samorządów. W tej sytuacji dość zrozumiała staje się szeroka dyskusja publiczna związana z zaangażowaniem prywatnych inwestorów w realizację zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Potencjał inwestorów prywatnych natomiast może w przyszłości zostać wykorzystany do finansowania czy współfinansowania zadań publicznych. Partner prywatny może dynamicznie wpływać na wielkość potencjału inwestycyjnego samorządów. Daje również możliwość rozwoju lokalnego i regionalnego samorządności terytorialnej, a jednostki sektora finansów publicznych są coraz bardziej otwarte na taką formę współpracy.

## Literatura

- Antoniuk J.R. (2009), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] M. Baron-Wiaterek, E. Knosala, L. Zacharko (red.), *Zakres ustroju samorządu lokalnego i regionalnego*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Biernat S. (1994), *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków.
- Cydejko G., Karnaszewski P. (2011), *Zbuntowane metropolie*, „Forbes”, nr 6.
- Herbst I. (2013), *Rynek PPP w Polsce, warsztaty sektorowe PPP Ochrona zdrowia*, 8 kwietnia 2012.
- Komunikat Komisji EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kornberger-Sokołowska E. (red.) (2008), *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Kosikowski C., Salacha J.M. (red.) (2012), *Finanse samorządowe: 580 pytań i odpowiedzi*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2013), *Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych*, Warszawa.
- Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A. (2006), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Market Update – Review of the European PPP Market in 2010, EIB EPEC, 2010*, s. 3, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf> [dostęp: 04.2011].
- Markowska-Bzducha E. (2010), *Wydatki inwestycyjne samorządów krajów unijnych w dobie kryzysu*, „Finanse Komunalne”, nr 11.

- Ministerstwo Finansów (2013/1), *Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych w III kwartale 2012 r.*
- Ministerstwo Finansów (2013/2), *Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych w IV kwartale 2012 r.*
- Orłowski W.M. (2011), *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencji (2008), *Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Druk sejmowy nr 1180, Warszawa.
- Tomaszewski M. (2006), *Wybrane czynniki utrudniające realizację partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Przedsiębiorstwa i organizacje publiczne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2015, poz. 584 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. 2015 r. poz. 584 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2015 poz. 1515.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009 Nr 19, poz. 100 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.
- Zysnarski J. (2007), *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, ODDK, Gdańsk.